

Licitações, reserva para PCD e a proposta realista do TCU

Autor(a): André Cyrino

Publicado em: 26 de agosto de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/licitacoes-reserva-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2026-ago-26/licitacoes-reserva-de-cargos-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu>

Identificador citável:

juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/licitacoes-reserva-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu#ep-9097c420

Resumo

Exigência prevista no artigo 63, IV, da Lei de Licitações deve ser compreendida à luz de uma leitura realista

Texto integral

A Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) promoveu mudanças relevantes em relação à Lei nº 8.666/1993, as quais, muitas vezes, refletem experiências anteriores bem-sucedidas. Esse é o caso da consolidação do pregão como modalidade preferencial e o caso da adoção da inversão entre as fases de julgamento e habilitação como regra. Freepik Percentual de reserva de cargos para PCDs Há, contudo, normas mais polêmicas no novo estatuto. Ou mesmo que não condizem com experiências necessariamente exitosas. Uma delas é a exigência prevista no artigo 63, IV, da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual os licitantes devem declarar, para fins de habilitação, o cumprimento dos percentuais legais de reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social. De fato, houve tentativas anteriores de utilizar procedimentos licitatórios para estimular (ou até exigir) o cumprimento dessas cotas. Em nível nacional, a Lei nº 13.146/2015 alterou a Lei nº 8.666/1993, para incluir a comprovação desses requisitos como critério de desempate [1] e como possível margem de preferência [2] . No âmbito do estado do Rio de Janeiro, e.g. , o legislador estadual foi além e estabeleceu que, em contratações voltadas à realização de obras ou prestações de serviços, é obrigatório o preenchimento das cotas [3] . Mas a verdade é que tais previsões não bastaram para disseminar o cumprimento das cotas, o que fez com que o legislador federal estabelecesse uma regra universal para todas as contratações submetidas à Lei nº 14.133/2021. O presente artigo tem por objetivo analisar o alcance dessa exigência e discutir, inclusive de uma perspectiva realista, quais limites podem legitimamente ser impostos à atuação da administração pública na sua aplicação, à luz das balizas constitucionais do procedimento licitatório e da jurisprudência dos órgãos de controle. Balizas constitucionais, requisitos legais de habilitação e nova exigência prevista no artigo 63, IV, da Lei nº 14.133/2021 O artigo 37, XXI, da Constituição estabelece as balizas fundamentais do procedimento licitatório, a saber: (1) a igualdade de condições entre os concorrentes; (2) a preservação das condições efetivas da proposta; e (3) a exigência apenas de requisitos de qualificação técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais. É nesse último ponto que se insere a fase de habilitação , destinada a

verificar se o particular reúne condições mínimas para contratar com o poder público. A Constituição não detalhou, contudo, quais seriam esses requisitos. Deixou a tarefa ao legislador ordinário. E a partir daí, viu-se a oportunidade, desde a Lei nº 8.666/1993, de que se abrangessem, além da qualificação técnica e econômico-financeira, outras exigências relativas à regularidade jurídica, fiscal e, posteriormente, social e trabalhista. A ideia do legislador foi muito clara: quem for contratar com a administração pública precisa habilitar-se de maneira abrangente. Muito mais que garantir o objeto do contrato futuro, deveria preencher outros requisitos. A Lei nº 14.133/2021 manteve a estrutura geral da Lei nº 8.666/1993, sistematizando os requisitos de habilitação nos artigos 66 a 69, correspondentes às habilitações jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista, e econômico-financeira. Há, porém, um item de habilitação que não está inserido nesses dispositivos. Trata-se do inciso IV do artigo 63 da lei, que exige que o licitante apresente uma declaração de que cumpre as exigências legais de reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social. Esse percentual foi definido na Lei nº 8.213/1991, que estabelece que empresas com 100 ou mais empregados são obrigadas a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência (artigo 93). Essa exigência não se relaciona diretamente com a capacidade técnica ou financeira do licitante para executar o objeto contratual. Trata-se, antes, de um mecanismo importante de promoção de política pública, típico do chamado “fim regulatório” das licitações, mediante o qual a contratação pública é utilizada como instrumento de indução de comportamentos socialmente desejáveis. Essa opção normativa, embora inspirada em outras normas constitucionais, gera tensões com outros valores igualmente tutelados pela Constituição, como a isonomia entre os licitantes, a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração. É nesse contexto que se propõe analisar, de forma cuidadosa e atenta à realidade, o disposto no artigo 63, IV, da Lei nº 14.133/2021. Dificuldades de implementação do requisito legal e solução extraída da jurisprudência do TCU A redação do artigo 63, IV, da Lei nº 14.133/2021 revelou uma série de dificuldades práticas. Gestores públicos passaram a enfrentar dúvidas quanto ao conteúdo probatório exigível dos licitantes e quanto aos limites da atuação administrativa diante de situações de aparente descumprimento das cotas legais. Tais controvérsias chegaram aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário [4] , inclusive em setores cujas peculiaridades tornam especialmente complexa a aplicação da norma. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) adotou uma interpretação que compatibiliza o interesse social relevante da reserva legal, de um lado, e ampla concorrência, de outro. No entendimento do TCU, até em razão da expressa dicção do dispositivo legal, cabe aos licitantes apresentar uma “declaração”, e não certidões ou outros documentos emitidos por órgãos públicos. Essa declaração possui presunção relativa de validade, devendo-se assumir, ao menos de início, a boa-fé da empresa que a assina. Admite-se, contudo, que a situação declarada pela empresa seja investigada pelo próprio órgão ou entidade licitante, se houver suspeita de que há alguma inconsistência ou fraude no caso concreto. Tal averiguação pode, por exemplo, ser suscitada em recurso administrativo de licitantes concorrentes ou mesmo ocorrer de ofício por parte da administração pública. A certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) constitui um primeiro elemento relevante nesse exame, mas não pode ser tomada como critério absoluto. Isso porque se trata de documento baseado em informações dinâmicas extraídas do sistema e-Social, que nem sempre refletem com precisão a realidade do quadro funcional das empresas. Por essa razão, o TCU entende que a eventual indicação de irregularidade no cadastro do MTE não é suficiente, por si só, para inabilitar o licitante. Solução construída pela jurisprudência do Tribunal de Contas vai além À luz do entendimento firmado na Justiça do Trabalho [5] , o TCU propõe a possibilidade de o licitante demonstrar, de forma

casuística, que envidou esforços efetivos e comprováveis para o preenchimento das cotas legais [6] . Esses esforços podem incluir, por exemplo, a divulgação de vagas em diferentes meios e a manutenção de parcerias com instituições voltadas à inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. O elemento central é a comprovação de que o eventual insucesso não decorreu de inércia ou má-fé do licitante. Se a empresa demonstrar que tomou todas as medidas para viabilizar o preenchimento das vagas, ela não pode ser prejudicada por isso no bojo da licitação. Essa flexibilidade, contudo, exige cautela [7] . A declaração prevista no artigo 63, IV, deve ser prestada com base em elementos concretos e de boa-fé. Caso fique demonstrado que a empresa não adotou as providências para o cumprimento da legislação, poderá ser caracterizada falsidade na declaração, com a consequente aplicação das sanções legais, inclusive a declaração de inidoneidade. Além disso, entende-se que se houver documento oficial da fiscalização trabalhista que infirme o conteúdo da declaração – como auto de infração ou procedimento executivo em curso –, deverá prevalecer esse elemento, impondo-se a inabilitação do licitante, salvo se houver decisão administrativa ou judicial que suspenda ou invalide o ato fiscalizatório [8] . Por fim, registre-se que a Lei nº 14.133/2021 exige que o requisito seja mantido durante a execução contratual, cabendo à administração pública fiscalizar continuamente o cumprimento das cotas, nos termos do artigo 116, parágrafo único, do diploma legal. Conclusão Em suma, a exigência prevista no artigo 63, IV, da Lei nº 14.133/2021 deve ser compreendida à luz de uma leitura realista. Uma percepção, aliás, que vai ao encontro da lógica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Assim, embora legítima enquanto instrumento de promoção de políticas públicas inclusivas, tal exigência não pode ser aplicada de modo automático, sob pena de comprometer valores igualmente tutelados pela Constituição, como a isonomia, a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração. A solução construída pela jurisprudência do TCU — que privilegia a declaração do licitante, admite prova em sentido contrário e reconhece a relevância dos esforços efetivamente empreendidos para o cumprimento das cotas legais — revela-se um caminho interessante para harmonizar esses interesses em tensão. [1] “ Art. 3º (...) § 2º – Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços : (...) V – produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015). (...)” [2] “ Art. 3º (...) § 5º – Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: (Redação dada pela Lei 13.146 de 2015) (...) II – bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. (Redação dada pela Lei 13.146 de 2015). ” [3] Cf. art. 1º da Lei nº 7.258/2016. [4] A Associação Brasileira das Empresas de Transporte de Valores, e.g. , questionou, perante o STF, a aplicação das cotas legais ao setor de transporte e escolta de numerário, bens e valores. Alegou-se, de modo mais amplo, a inviabilidade de cumprimento da norma diante das peculiaridades dos cargos desse setor específico. Trata-se da ADI nº 7.693, ainda pendente de julgamento final pelo Tribunal. [5] Confira-se, por todos: TST, ED-EED-RR nº 658200-89.2009.5.09.0670, Subseção Especializada em Dissídios Individuais, Rel. Min. João Batista Brito Pereira, j. em 01/12/2016, p. em 19/12/2016. [6] Cf., e.g. : TCU, Acórdão 523/2025, Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, j. em 12/03/2025; Acórdão nº 5135/2025, Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 22/07/2025; TCU, Acórdão nº 148/2025, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 05/02/2025; TCU, Acórdão nº 2209/2025, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em

24/09/2025. [7] TCU, Acórdão nº 2520/2025, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 29/10/2025. [8] Essa foi a orientação conferida pela Advocacia-Geral da União. Cf. Parecer n. 00060/2024/Decor/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União em 12/11/2024.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CYRINO, André. Licitações, reserva para PCD e a proposta realista do TCU. *conjur_import*, 26 ago. 2026. Disponível em:

<https://conjur.com.br/2026-ago-26/licitacoes-reserva-de-cargos-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em:

<https://juristube.com.br/colonistas/andre-cyrino/licitacoes-reserva-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu>. Acesso em: 11 out. 2026.

APA 7ª edição

Cyrino, A. (2026, August 26). Licitações, reserva para PCD e a proposta realista do TCU. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-ago-26/licitacoes-reserva-de-cargos-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CYRINO, André. 2026. "Licitações, reserva para PCD e a proposta realista do TCU." **conjur_import**, August 26. <https://conjur.com.br/2026-ago-26/licitacoes-reserva-de-cargos-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu>

BibTeX

```
@article{andr-cyrino-licita-es-reserva-para-pcd-e-a-proposta--2026,  
author = {Cyrino, André},  
title = {Licitações, reserva para PCD e a proposta realista do TCU},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-ago-26/licitacoes-reserva-de-cargos-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu},  
urldate = {2026-08-26}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colonistas/andre-cyrino/licitacoes-reserva-para-pcd-e-a-proposta-realista-do-tcu>

PDF gerado em 2026-10-11 05:12 UTC